



FCTC

世界卫生组织
烟草控制框架公约

世界卫生组织烟草控制框架公约
缔约方会议

FCTC/COP9/6
2021年5月6日

第九届会议
2021年11月8-13日，瑞士日内瓦
临时议程项目 4.1

《烟草控制框架公约》第9条和第10条实施情况 (关于烟草制品的成分和披露的规定)

专家小组的报告

文件的目的是

本文件概述了根据世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第八届会议FCTC/COP8(21)号决定设立的专家小组的工作、主要意见和建议。专家小组的任务是审查缔约方对《公约》第9条和第10条及其实施准则部分案文执行不力的原因，并为缔约方会议第九届会议编写一份报告。专家小组的详细报告可在公约秘书处网站上查阅。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

促进实现可持续发展目标，如果适用：可持续发展目标 3，具体目标 3.a, 3.4（加强《公约》的实施将有助于实现健康和福祉之外的许多可持续发展目标）。

与工作计划和预算项目的联系：2.1(a)。

涉及的其它经费问题，如果未被列入工作计划和预算：无。

相关文件：不适用。

背景

1. 《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《公约》）第 9 条和第 10 条分别规定了缔约方在监管烟草制品成分和烟草制品披露方面的义务。公约缔约方会议第一届和第二届会议通过 FCTC/COP1(15)号决定和 FCTC/COP2(14)号决定设立了一个工作组，负责制定《公约》第 9 条和第 10 条的实施准则。2010 年缔约方会议第四届会议在 FCTC/COP4(10)号决定中通过了工作组制定的准则，但这些准则被称为"部分案文"，因为准则的某些部分不完整。工作组向缔约方会议提议，通过 2012 年 FCTC/COP5(6)号决定和 2016 年 FCTC/COP7(14)号决定增加新的案文，但仍有一些章节不完整。
2. 通过 FCTC/COP8(21)号决定，缔约方会议将工作组的任务暂停至缔约方会议第九届会议，并要求公约秘书处设立一个专家小组，审查缔约方实施《公约》第 9 条和第 10 条以及相关实施准则部分案文的情况不佳的原因。自《公约》生效以来，越来越多的缔约方在实施第 9 条和第 10 条方面取得了进展；然而，这些条款对于实施来说仍然是最具挑战性的¹。

专家小组的运作：方法、过程和限制

3. 根据 FCTC/COP8(21)号决定设立的专家小组被要求：(a)详细分析阻碍实施第 9 条和第 10 条及其相关实施准则部分案文（包括采用其中提及的检测方法）的因素；(b)描述得出其研究结果所使用的方法以及研究的局限性；(c)查明并介绍缔约方在消除实施这些条款及其相关实施准则部分案文的障碍方面的积极经验，以及在这方面成功开展国际合作的例子；(d)编写一份报告提交缔约方会议第九届会议，涵盖上述各点，并就缔约方会议如何利用调查结果提出建议。
4. 公约秘书处在主席团的指导下设立了由缔约方提名的 12 名专家组成的专家小组。其他参与者包括五名主要信息提供者；世界卫生组织（世卫组织）烟草实验室网络（TobLabNet）和世卫组织烟草制品管制研究小组（TobReg）的主席，以及世卫组织的一名代表；和两名获得缔约方会议观察员资格认证的民间社会组织代表。专家小组主要在 2019 年 11 月 21 日至 22 日于荷兰举行的会议上开展工作。
5. 关于专家小组使用的方法，为了便利审议，公约秘书处委托编写了一份报告，重点关注阻碍实施《公约》第 9 条和第 10 条的障碍，并确定缔约方在消除这些障碍方面的最佳做法和积极经验。该分析基于缔约方在 2018 年报告周期和最近报告的信息，以及一份特别的调查问卷和其他可用资源。专家小组将该报告作为会议的背景文件。专家小组讨论了调查结果，其审议为更新报告做出了贡献。

¹ 《2018 年〈世界卫生组织烟草控制框架公约〉全球实施进展情况报告》，见 https://www.who.int/fctc/reporting/WHO-FCTC-2018_global_progress_report.pdf。

6. 在会议筹备过程中，专家小组成员被要求准备一份介绍，介绍其所代表的国家和地区在实施《公约》第 9 条和第 10 条方面的经验和挑战。还邀请了主要信息提供者和其他参与者准备发言。会议的工作方法包括小组介绍和讨论以及全体会议。

7. 专家们在开展工作时遇到了一些限制。首先，专家们确定需要更多关于《公约》第 9 条和第 10 条实施情况的信息，以便能够进行更广泛的评估。应鼓励缔约方就关于使用缔约方会议通过的实施准则的其他问题提交答复。特别是，需要更多的信息来更好地了解各国是如何和在什么水平上制定法律或法规的，以及它们是如何实施/执行/监测这些法律的。第二，为了反映最近的事态发展，可以考虑拟定特别调查问卷。

阻碍实施《公约》第 9 条和第 10 条的因素

8. 专家小组审议了阻碍实施《公约》第 9 条和第 10 条的因素以及阻碍利用相关实施准则部分案文的因素。专家们将实施障碍分为以下五类：

(a) **理解《公约》第 9 条和第 10 条的要求：**首先，监管机构、决策者和非政府组织对《公约》第 9 条和第 10 条对全面烟草控制战略的潜在影响和贡献缺乏认识和了解，导致对这些条款的关注较少。一个普遍的误解是，这些条款的实施只与实验室检测有关。关于如何实施烟草制品监管的实用信息也不充分。第二，第 9 条和第 10 条中的某些规定被认为非常复杂，对它们的解释和随后的交流被认为是一项挑战。世卫组织框架公约联络点和政府官员普遍持有同样的看法。最后，对复杂的技术信息不够了解阻碍了现有标准和检测方法的实施，这些标准和检测方法仍有待酌情推荐、制定和成为实施准则部分案文的一部分。

(b) **技术能力和人力资源：**烟草控制工作人员的培训、知识和经验不足，以及烟草控制人员减少，是实施这些条款的障碍。许多国家报告说，缺乏或没有足够的合格人员来检测烟草制品，并且缺乏检测实验室。在没有国家实验室的情况下，缔约方也认为很难进入其他国家的实验室。此外，缺乏对非卷烟制品和新型烟草和尼古丁制品的检测能力是一个新问题。

(c) **资金需求：**总的来说，一些国家不按时提供充足的资金用于烟草控制，这影响到《公约》第 9 条和第 10 条的实施。对许多缔约方来说，实施成本和缺乏专门用于这些领域的技术能力被认为是重大障碍。具体而言，建立一个国家实验室的高成本可能成为监测现有立法的障碍，包括审查从烟草行业获得的信息。

(d) **法律和政治挑战：**烟草制品监管是烟草业经常以法律行动和诉讼相威胁的领域。此外，(a)至(c)项所列的所有挑战都可能导致缺乏实施第 9 条和第 10 条的政治意愿，从而缺乏国家立法或条例和实施规则。此外，立法者和法官不了解烟草使

用对公众健康的影响，不了解烟草业破坏烟草控制措施的策略，导致政策效率较低和不赞成烟草控制的法院判决。

(e) 烟草业的干扰：这是一个具有挑战性的因素，特别是因为政府官员缺乏经验，难以应对在这样一个复杂和认识不足的领域进行干扰的企图。缔约方在从烟草业获取信息方面一再遇到困难，特别是在可能有助于实施产品监管措施的方面。烟草业及其前线团体继续游说决策者反对烟草制品监管立法。

主要观察结果和积极经验

9. 为了应对上文第 8 段所述挑战，专家小组讨论并确定了积极的经验，并提出了改进第 9 条和第 10 条实施情况的可能解决办法。为应对上述挑战提出了具体建议，这些建议有助于缔约方会议制定未来行动，促进这些条款的实施。

(a) 理解《公约》第 9 条和第 10 条的要求：明确这些条款的要求对于避免误解至关重要。应通过运动、讲习班、网络研讨会和简单的政策简报来促进实施和宣传。此外，应定期更新和传播已实施《公约》第 9 条和第 10 条规定的具体措施的缔约方以及使用相关实施准则部分案文的缔约方的名单。

(b) 技术能力和人力资源：需要额外的实用工具来提高产品监管方面的认识和技术能力，还需要努力宣传和便利使用现有工具，以及制定实用的实施准则。由于并非所有缔约方都需要有自己的国家实验室，因此需要在各区域进行更多的协调，这可由现有网络（世卫组织 TobLabNet）提供。检测和运输样品的费用应在法规中规定，并由行业承担。

(c) 资金需求：需要明确与实施第 9 条和第 10 条相关的费用，并应制定实施这些条款的已安排预算的路线图。应提供从实施这些条款和记录的做法中获得的经验教训，包括其成本以及如何将这些成本转嫁给烟草行业和零售商。烟草业应承担实施这些条款的费用，除了实施准则部分案文附录 1 中列出的其他方式之外，作为一种可能的解决方案，还应支付特定费用。缔约方和捐助方应为实施《公约》第 9 条和第 10 条提供专项捐款。

(d) 公约秘书处、世卫组织和缔约方之间的合作：缔约方会议应进一步传播和推广世卫组织 TobLabNet 的烟草制品检测方法。目前正在开发电子烟液体成分以及加热烟草制品的成分和排放物的检测方法。该网络及其成员可以帮助发展新的或加强现有的国家检测能力。世卫组织应制定检测无烟烟草制品的标准操作程序。应根据 FCTC/COP7(25)号决定和缔约方会议第八届会议通过的《2019–2025 年加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展》，制定可持续财务解决方案的业务模式，以支持《公约》第 9 条和第 10 条方面的工作。

(e) 国际合作：关于检测能力和实验室的需求评估应由世卫组织、公约秘书处、世卫组织 TobLabNet 或这些行为者的组合进行。缔约方和区域之间通过推广强有力的实施范例进行合作和知识共享至关重要。区域经济一体化组织应参与制定实施这些条款的区域政策。应利用落实可持续发展目标这一平台，将《公约》的实施与加强非传染性疾病的控制相结合。缔约方应合作访问各种实验室场所，学习和分享操作模式。

10. 在专家小组会议的讨论中，还讨论了与实施《公约》第 9 条和第 10 条有关的其他一些问题。由于挑战和拟议的解决方案都包括数据收集、数据共享、沟通、技术援助、能力建设和缔约方之间其他类型合作方面的需求和机会，专家小组成员表示为《公约》第 9 条和第 10 条建立一个知识中心可能是有益的。以产品监管为重点的知识中心可作为数据收集和知识生成的中心点，并支持能力建设和应对与实施第 9 条和第 10 条相关的挑战。

11. 考虑到世卫组织合作中心在产品监管相关问题上提供支持的现有能力，以及世卫组织 TobReg、世卫组织 TobLabNet 和全球烟草监管机构论坛等全球网络，需要加强各利益攸关方之间的协调，以确保协同增效和提高效率。

专家小组的建议

12. 基于以上所述，专家小组希望提交缔约方会议审议的主要观察结果和建议概述如下。

(a) 烟草制品监管是一个强有力的工具，可以通过降低产品的吸引力和怡人性来帮助减少烟草的使用。产品监管应成为任何全面烟草控制战略、计划或规划的一部分。

(b) 记录缔约方在实施工作中以及解决不足之处和障碍方面的最佳做法和经验教训可以进一步推进烟草制品监管。

(c) 推进和协助实施《公约》第 9 条和第 10 条需要采取多管齐下的方法，并且需要能够提供此类协助的各利益攸关方之间的良好协调，包括公约秘书处、其相关知识中心、世卫组织、世卫组织 TobReg、世卫组织 TobLabNet、世卫组织合作中心（通过世卫组织）、全球烟草监管机构论坛和民间社会。

(d) 缔约方需要全面理解《公约》第 9 条和第 10 条及其对不断变化的烟草市场和监管环境的意义，在这种环境中，新的原料、成分、排放物，有时甚至是全新的产品频繁推出。

(e) 建立一个专门的产品监管知识中心可以提高《公约》第 9 条和第 10 条的可见性，向有需要的缔约方提供知识和建议，并促进和提供一个国际合作平台，为世卫组织《公约》知识中心的现有网络做出贡献，包括那些因在无烟草制品和水烟筒领域开展工作而严重依赖烟草制品监管专门知识的知识中心。鉴于对第 9 条和第 10 条的了解和实施情况，知识中心将使缔约方受益，在这一专题上发挥领导作用，并提供专门知识和指导。

缔约方会议的行动

13. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步的指导。

= = =